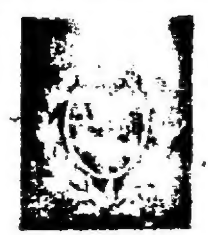


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION
DE
COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Tercer Período

CARPETA Nº 574 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 312 de 1987

COMISION DE HACIENDA

Sin corregir

Julio de 1987

Z O N A S F R A N C A S

Modificación de su régimen legal

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 23 de julio de 1987

Preside: Señor Senador Manuel Flores Silva

Miembros: Señores Senadores Jorge Batlle, Raumar Jude, Luis Alberto Lacalle Herrera, Dardo Ortiz y Luis A. Senatore

Asisten: Señores Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez, Américo Ricaldoni y Alfredo Traversoni

Invitados Especiales: En representación del PIT - CNT, señores Ricardo Mantero, Carlos Bouzas y Oscar Groba

Secretario: Señor Alfredo M. Alberti

---

25 x

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 12 minutos)

La Comisión de Hacienda del Senado concede audiencia al PIT-CNT, que la ha solicitado, a efectos de dar opinión sobre el proyecto de ley de Zonas Francas.

Tienen la palabra los señores delegados del PIT-CNT.

SEÑOR BOUZA.- En primer lugar, en nombre del PIT-CNT, reconocemos la presteza con que la Comisión ha respondido a nuestro pedido de audiencia.

Respecto de esta iniciativa de creación de zonas francas, queremos expresar las inquietudes que merece al movimiento sindical organizado, principalmente dentro de la dirección de nuestra organización, así como también el interés y las dudas que tiene, respecto de esto, la intergremial marítima y portuaria.

Nosotros queremos decir, en primer lugar, que toda iniciativa que tienda a la creación de fuentes de trabajo, al desarrollo económico del país para lograr salir de la situación de subdesarrollo en que vivimos, siempre contará con el apoyo del movimiento sindical, dado que estos principios están expresados en todos los documentos que se han hecho públicos, incluso en las resoluciones de nuestro reciente congreso extraordinario. Sobre la iniciativa del proyecto de creación de zonas francas, queremos hacer algunas consideraciones que tienen que ver con alguna parte del articulado.

Tal vez podría tomarse por parte de algunos sectores de opinión como que sería una intromisión de parte de los trabajadores que opinaran sobre la industria establecida y no solamente sobre aquello que atañe directamente al trabajador. Sin embargo, creemos que el problema de la industria es de todos, porque ésta es una fuente de trabajo. Nosotros expresamos reservas frente a lo que se plantea en el artículo 2º en su último inciso, así como lo que se establece en los artículos 14 y 41.

El artículo 2º en su último inciso es muy vago, muy discrecional en favor del Poder Ejecutivo porque pone en sus manos la suerte de la totalidad de la industria instalada en el país.

En el capítulo 4º, al hablarse de beneficios y exenciones se puede observar que éstos son de una magnitud tal que tememos que ello pueda convertir a las zonas francas en una bomba de succión de los inversores hacia este sector del país, incluso atrayendo a los capitales nacionales. Entonces, nos preguntamos cómo hará el Poder Ejecutivo para proteger y evitar que eso ocurra. Nos parece que la ley debe prever para que se tomen medidas especiales de protección y no dejar todo en las manos del Poder Ejecutivo. Supongamos que se dé la circunstancia de que los capitales nacionales opten por emigrar hacia la zona franca por las exenciones que van a haber. Entonces uno se pregunta qué incidencia puede tener esto en el Presupuesto Nacional.

Más adelante, en el artículo 14, se intenta una protección, pero ésta no pasa de ser un enunciado programático porque no se especifica la forma en que se habrá de llevar a cabo la misma.

En lo que tiene que ver con el artículo 41, cuando se refiere a los certificados de origen, se habla de los tratamientos preferenciales para las industrias establecidas en zonas no francas. Nos preguntamos cómo se aseguran esas preferencias si se habilitan industrias con costos más bajos en la zona franca. Creemos que por el funcionamiento normal de la economía se vaya encontrando el camino para que las industrias establecidas en la zona franca sean las que puedan usufructuar los beneficios que le dan a la industria nacional, para la exportación, los convenios del CAUCE y del PEC.

Las preocupaciones que tenemos con respecto a la industria es porque en general se reconoce que es débil; se reconoce que de alguna forma hay que protegerla y que ésta ha sido muy maltratada por la dictadura a través del planteo de la liberalidad total. Pensamos que si no se buscan correcciones que hagan más efectiva la protección a la industria nacional, tal vez se la pueda estar sometiendo a pruebas que traigan consecuencias muy malas, llegando posiblemente hasta el destrozo de algunos sectores.

La otra observación la queremos hacer al artículo 24 en cuanto establece que en las zonas francas no regirán los monopolios, etcétera.

Como es de conocimiento de los señores Senadores, en el país existen corrientes de opinión que argumentan a favor de la eliminación de los monopolios de que gozan los organis-

mos industriales y comerciales del Estado en la actualidad, tanto en la generación de energía eléctrica, administración de teléfonos, agua corriente, combustibles y banca, en algunos casos. Inclusive, se conoce algún proyecto de ley de eliminación del monopolio de los seguros que están a cargo del Banco de Seguros del Estado.

Vemos que a través de este proyecto de ley de zonas francas, en particular, queda liquidado el monopolio que ejerce el Banco de Seguros sobre algunos seguros; se agrega a esto, la posibilidad del suministro de combustibles, al margen de los comercializados por ANCAP, por ejemplo, en Argentina o Brasil, donde notoriamente son más baratos o inclusive llegándose a la generación, por su propia cuenta, de la energía eléctrica necesaria para el funcionamiento de esas industrias.

Como es sabido, el PIT-CNT en su reciente congreso extraordinario conformó una Comisión de Defensa del Patrimonio Comercial e Industrial del Estado. Estimamos que este inciso del artículo 24 se opone, directamente, a esta propuesta que los trabajadores organizados hemos aprobado, por lo que entendemos que el mismo es totalmente inconveniente.

Entrando a lo que tiene que ver con el problema de las fuentes de trabajo, nos preocupa la redacción que actualmente tiene el artículo 18. En lo que se relaciona con el inciso primero, asegura que los usuarios de zonas francas se emplearán en las actividades que desarrollen un mínimo del 75% de personal constituido por ciudadanos uruguayos naturales o legales.

Pero el inciso segundo tiende las bases para eliminar la exigencia de que el 75% del personal sea uruguayo. Allí se dice que en casos excepcionales este porcentaje podrá ser reducido previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a desarrollar y razones de interés general.

En este caso interpretamos que nuevamente se deja a total discreción del Poder Ejecutivo la posibilidad de reducir el porcentaje del 75%, estableciéndose bases muy vagas para que puedan ser determinadas por este Poder a fin de distribuir ese porcentaje.

En lo que respecta a las características especiales de la actividad a desarrollar y razones de interés general, no se marca en forma específica cuáles pueden ser las condiciones en que el Poder Ejecutivo puede disminuir ese porcentaje. Nosotros opinamos que la misma de por sí, es negativa.

jac.3

25x

Estamos en conocimiento de que algunas empresas han querido instalarse en nuestro país, pudiendo disponer de algunas de las exoneraciones que hoy día integrarían este proyecto de ley a estudio. Una de las condiciones fundamentales era la de poder disponer discrecionalmente de todo el personal extranjero que creyeran conveniente, a los efectos de poder neutralizar cualquier tipo de conflictividad gremial que pudiera surgir en la empresa a instalarse.

Tememos que un Poder Ejecutivo determinado pueda entender que razones de interés general son la necesidad de terminar un conflicto gremial en el cual los trabajadores lucharan por sus revindicaciones. Esto no es algo subjetivo. En momentos en que el Presidente de la República acompañado de una comitiva muy amplia visitó Europa, comprobamos que informaciones de prensa señalaban que los inversores alemanes no vienen al Uruguay debido a que la conflictividad laboral es alta. También leímos en alguna oportunidad en un periódico, que algún banco norteamericano había resuelto no entrar a la plaza uruguaya en razón de la fortaleza o de las exigencias que pondría la organización sindical que agrupa a los bancarios.

Por lo tanto, reitero que esto posibilita que por la vía de la invocación de razones de interés general o por características especiales de la actividad a desarrollar,se puede llegar a desalentar la formación de sindicatos. Es un principio de nuestra Constitución que los sindicatos constituyen un factor positivo de desarrollo social, que está incorporado por la Organización Internacional del Trabajo.

Creemos que cualquier norma legal o reglamentaria que tienda a ir en contra de este principio no ayuda al desarrollo del sistema democrático de nuestro país y, fundamentalmente, a la forma de vida de los trabajadores que deben ejercer su labor en las zonas francas.

A continuación, nos encontramos con que en el artículo 20 del Capítulo IV de las Exenciones y Beneficios, en su inciso segundo se establece que cuando el personal extranjero que trabaje en la zona franca, exprese por escrito su deseo de no beneficiarse del sistema de seguridad social vigente en la República, no existirá obligación de realizar los aportes correspondientes.

En este aspecto nos preocupan varias cosas.

25x

En primer lugar, pensamos que este inciso segundo va contra los derechos constitucionales de cualquier persona que resida en el país, sea uruguayo o extranjero, porque la Constitución dice que el trabajador debe estar protegido. Se viola, así, un principio de igualdad, dado que va a existir una diferencia entre el trabajador uruguayo y el extranjero; si éste no está protegido por la seguridad social, es más barato que el uruguayo y, en consecuencia, los empresarios van a pugnar para que el Poder Ejecutivo haga uso de lo que expresábamos con referencia al artículo 18.

Por otra parte, estimamos que por el hecho de que un trabajador estampe su firma en una carta que, seguramente, será lograda en circunstancias de necesidad --el trabajador está frente al patrón renunciando al amparo de la seguridad social-- puede retrotraer al país a épocas que pensamos que históricamente se hallaban perimidas.

Se crearía, entonces, una nueva figura que no estaría cubierta por determinado tipo de beneficios. ¿Qué ocurre si el trabajador queda desocupado o sufre un accidente de trabajo? ¿Qué sucede si le sobreviene la invalidez o, si es mujer, queda embarazada?

En este sentido --aparte de estas preguntas-- vemos que el inciso 2º del artículo 20 puede encontrarse en contraposición al convenio Nº 97 de la Organización Internacional del Trabajo, que está ratificado por la Ley Nº 12.030 de nuestro país, que hace referencia a los trabajadores migrantes y que, en su artículo 6º, habla de la obligación de la igualdad de trato para extranjeros y nacionales en materia laboral y de seguridad social, haciendo referencia a laudos y a la seguridad social.

Luego tenemos el convenio 118 de la Organización Internacional del Trabajo, que ha sido ratificado por la Ley número 15.363 de nuestro país, que habla de la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social. En el artículo 2º este convenio obliga al Estado a brindar los beneficios de la seguridad social a los extranjeros siempre y cuando los beneficios sean ratificados por la ley del país.

Cuando la Ley Nº 15.363 ratifica este convenio 118 --por medio de su artículo1º-- el artículo 2º ratifica el amparo a los beneficios de la seguridad social, haciendo la salvedad de la jubilación, la invalidez y la vejez; es decir que el trabajador extranjero no tendría derecho a una

25 x

jubilación o pensión por invalidez o por vejez. Esto, no obstante, no exime al patrón de la necesaria aportación a la seguridad social, porque ésta prevé una serie de beneficios que deben amparar al trabajador.

Queremos expresar, también, que no estamos de acuerdo con este artículo 2º de la Ley Nº 15.363, puesto que deja fuera del amparo de una parte de la seguridad social, al trabajador extranjero. Entendemos que el convenio 118 debe ser ratificado en su totalidad; pero el problema es que el inciso 2º del artículo 20 de la ley, admite que el trabajador por la simple firma de una carta, queda fuera de los beneficios de la seguridad social, y, en este caso, estaría en contraposición a las disposiciones establecidas en el convenio Nº 97 --artículo 6º-- y en el convenio Nº 118 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 2º.

Nos preguntamos que si son convenios ratificados por una ley, se pueden derogar por otra, como podría ser el caso de este artículo 20 en su inciso 2º. En este sentido queremos recordar que tenemos autores en materia laboral --como puede ser el doctor Barbagelata-- que plantean que el convenio de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Ley, tiene un valor supralegal, es decir, es una ley especial, dado que la ley simplemente está ratificando un acuerdo que se efectuó internacionalmente en el ámbito especializado de discusión de las normas del trabajo.

En esta primera intervención, señor Presidente, dejaríamos sintéticamente hecho el planteo, salvo alguna aclaración que quieran formular los compañeros, haciendo simplemente esta puntualización. Entendemos que si el Senado de la República llega a la conclusión de que la aprobación de un proyecto de ley de zonas francas es positivo para el desarrollo económico del país, debería tener en cuenta las observaciones de la necesaria defensa de la industria instalada, evitando las imprecisiones que aparecen en el articulado del proyecto de ley y la defensa del patrimonio industrial y comercial del Estado y la defensa de la organización gremial así como de las condiciones de vida del trabajador.

Se nos puede decir que, de repente, solamente traemos algún planteo contestatario a la propuesta que viene formulada en el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Han traído algún memorándum?

SEÑOR BOUZA.- Como fuimos citados antes de lo previsto, no pudimos pasar en limpio el documento. Pero los señores Senadores habrán visto que en algunos momentos leí algunas anotaciones, que van a formar parte de él. Con mucho gusto se lo haremos llegar lo antes posible.

SEÑOR PRESIDENTE.- La presteza se debió a que en muy poco tiempo esta Comisión tendrá que abocarse al estudio del proyecto de Rendición de Cuentas, por lo que entendió que era conveniente recibir cuanto antes la información que sobre este proyecto se pudiera recoger.

SEÑOR BOUZA.- No teníamos intención de formular una crítica, sino todo lo contrario.

SEÑOR LACALLE.- En ese documento, ¿vendrá alguna redacción alternativa?

SEÑOR BOUZA.- No, señor Senador.

SEÑOR SENATORE.- Yo no sabía que hoy iban a comparecer algunos representantes del PIT-CNT. Tenía conocimiento de que sí iban a ser entrevistados, pero no la fecha precisa. De todos modos ya había comenzado a analizar el proyecto teniendo en cuenta esa posibilidad.

Ahora veo que muchas de las observaciones que acaba de realizar el señor Bouza coinciden con las mías. Hago esta puntualización para que no se interprete mi silencio como un deseo de no comentar sus apreciaciones, sino porque aún no he completado mi estudio del proyecto. Entiendo que las reflexiones vertidas por la delegación que nos visita van a ayudar, sin ninguna duda --por lo menos en lo que me es personal va a ser así-- a completar nuestro estudio de un proyecto que es bastante polémico.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa desea aclararle al señor Senador, que en la tarde de ayer se consultó a varios señores Senadores a través de Secretaría con respecto a esta invitación.

SEÑOR SENATORE.- Mi intención al hacer esa reflexión no fue la de señalar una deficiencia. El señor Secretario me explicó que ayer no pudo avisar.

SEÑOR BOUZA.- Al final de nuestra exposición nos referimos a una iniciativa que para nuestro país puede ser novedosa. Sería de ayuda para nosotros que algún integrante de la Comisión diera alguna opinión al respecto.

SEÑOR LACALLE.- He visto que en Estados Unidos, en muchos productos se adosa una suerte de grifa. En la costa este, el sindicato de confecciones, que es muy fuerte, hace colocar una etiqueta que dice "The Garment Workers Association" certifica que este producto, etcétera. Supongo que en un país como los Estados Unidos, que no es tan "legiferante" como el nuestro, la decisión de adosar ese tipo de certificaciones, quizás sea producto entre un convenio entre el sindicato, que en nuestro país sería el de la aguja, y sus patronos. Quiere decir que no sé bien si la disposición es de origen local o producto de acuerdo entre las partes.

Señalo simplemente, que conozco ese tipo de certificación y que me gustaría --porque no solamente hay que dar ideas sino que hay que ayudar a concretarlas-- que los señores que hoy nos visitan nos suministraran por lo menos algún bosquejo de redacción sobre cuál sería el alcance de lo que proponen, y así poder trabajar no sobre una idea, sino sobre un texto.

SEÑOR MANTERO.- La idea, precisamente, proviene de esa experiencia norteamericana, que normalmente tiene origen en la negociación colectiva, por los distintos tipos de sindicalismos que allí operan. Pero entendemos que eso no es obstáculo para que en nuestro país él sea tema sea objeto de una norma legal.

En los Estados Unidos, a los certificados de origen les llaman cláusulas sindicales. Esto genera una serie de garantías e inclusive protege a la industria y la fuente de trabajo de los obreros americanos. Nuestra idea es lograr el mismo efecto a través de la inclusión de esa posibilidad en el texto del proyecto de ley. De esa forma se eliminarían las inquietudes que, como señalaba el señor Bouza, genera la discrecionalidad con la que puede moverse el Poder Ejecutivo en el tema de la mano de obra. Me refiero a los artículos 18 y 20.

SEÑOR ORTIZ.- Esa certificación, ¿sería una constancia de que se ha cumplido con las normas de protección con relación a los trabajadores extranjeros?

Consideramos que se pueden estudiar algunas formas en que el proyecto de ley --que es lo que más nos atañe, porque es lo que más se conoce-- arbitrará la seguridad de que no se atacará a la organización sindical y se protegerá al trabajador en lo que tiene que ver, por ejemplo, a la seguridad social.

Estas no son apreciaciones que hacemos sobre una base irreal; hemos etado leyendo estudios objetivos realizados por la Organización Internacional del Trabajo sobre el problema de zonas francas, que no dan un juicio de valor, sino que simplemente constatan hechos.

Ellos nos muestran que en América Latina, en particular, las zonas francas han tenido como receptoras a la industria de "maquila", es decir a la industria de armado de máquinas con componentes traídos del exterior, así como la industria textil, de la vestimenta y marroquinería.

En el primer caso se trata de zonas francas puestas por multinacionales para armar el producto y volverlo a reexportar.

Este documento de la Organización Internacional del Trabajo estudia qué efectos tiene sobre el empleo y la mano de obra.

Nos encontramos que en materia de mano de obra ocupada, en lo que tiene que ver con estudios realizados en Santo Domingo, Costa Rica y El Salvador, se nota que la mano que se ocupa es femenina y no calificada; por otra parte esa mano de obra se desplaza desde la zona no franca, porque allí se produce un efecto de desocupación como consecuencia de la disminución de la actividad económica.

También se constata que en estas zonas no hay sindicalización y donde existe --dice el informe-- es inoperante, llegándose en el caso de El Salvador, a constatar cómo la forma de relación laboral entre el trabajador y el patrono, se realiza a través de contratos individuales de trabajo.

En el caso del Uruguay, por la vigencia de la Ley de Consejos de Salarios, el contrato individual de trabajo no rige; sin embargo todos sabemos que aquí opera, porque siempre se encuentra la forma de buscarle el costado a la ley por la vía del no conocimiento del laudo o por la contratación a término.

El no conocimiento del laudo es un problema que venimos discutiendo y tratando de encontrar soluciones con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pero nos encontramos con que es muy difícil, porque existen muchos trabajadores, en los sectores que no están sindicalizados, que desoonocen los laudos y no se les cumple con ellos.

En consecuencia, la inexitencia del sindicato puede, inclusive, vaciar de contenido a las leyes que en nuestro país establecen que cada trabajador está amparado en un laudo.

¿Se pueden encontrar algunas formas de salida para obviar todos estos problemas?

Pensamos que sería bueno estudiar, por ejemplo, si así como en los productos que se exportan del país, se exige un certificado industrial, expedido por la Cámara de Industria respectiva, se puede encontrar, también, la norma legal que determine que los productos que se exportan, deben ir acompañados de un certificado sindical que asegure que se han cumplido con todas las disposiciones existentes en materia laboral en el país, respetando a las organizaciones sindicales.

Esto no es original ya que es algo que se practica en otros países del mundo; pero pensamos que podría ser una forma de salida --en la medida en que el Parlamento lo entienda conveniente-- para evitar estos elementos negativos que encontramos en la Ley de Zonas Francas.

rp.4

SEÑOR BOUZA.- Al final de nuestra exposición nos referimos a una iniciativa que para nuestro país puede ser novedosa. Sería de ayuda para nosotros que algún integrante de la Comisión diera alguna opinión al respecto.

SEÑOR LACALLE.- He visto que en Estados Unidos, en muchos productos se adosa una suerte de grifa. En la costa este, el sindicato de confecciones, que es muy fuerte, hace colocar una etiqueta que dice "The Garment Workers Association" certifica que este producto, etcétera. Supongo que en un país como los Estados Unidos, que no es tan "legiferante" como el nuestro, la decisión de adosar ese tipo de certificaciones, quizás sea producto entre un convenio entre el sindicato, que en nuestro país sería el de la aguja, y sus patronos. Quiere decir que no sé bien si la disposición es de origen local o producto de acuerdo entre las partes.

Señalo simplemente, que conozco ese tipo de certificación y que me gustaría --porque no solamente hay que dar ideas sino que hay que ayudar a concretarlas-- que los señores que hoy nos visitan nos suministraran por lo menos algún bosquejo de redacción sobre cuál sería el alcance de lo que proponen, y así poder trabajar no sobre una idea, sino sobre un texto.

SEÑOR MANTERO.- La idea, precisamente, proviene de esa experiencia norteamericana, que normalmente tiene origen en la negociación colectiva, por los distintos tipos de sindicalismos que allí operan. Pero entendemos que eso no es obstáculo para que en nuestro país él sea tema sea objeto de una norma legal.

En los Estados Unidos, a los certificados de origen les llaman cláusulas sindicales. Esto genera una serie de garantías e inclusive protege a la industria y la fuente de trabajo de los obreros americanos. Nuestra idea es lograr el mismo efecto a través de la inclusión de esa posibilidad en el texto del proyecto de ley. De esa forma se eliminarían las inquietudes que, como señalaba el señor Bouza, genera la discrecionalidad con la que puede moverse el Poder Ejecutivo en el tema de la mano de obra. Me refiero a los artículos 18 y 20.

SEÑOR ORTIZ.- Esa certificación, ¿sería una constancia de que se ha cumplido con las normas de protección con relación a los trabajadores extranjeros?

SEÑOR MANTERO.- Para todos.

El señor Bouza señalaba recién que la experiencia indica que la legislación nacional tiene un sistema para el rubro salarial que tiene una forma de laudo pero que no lo es, puesto que en los hechos es un decreto. Entonces, la costumbre indica que los salarios se respetan cuando existe una organización sindical que informa y hace cumplir lo que el laudo establece.

En las zonas francas la sindicalización es muy baja y por ende el control de la aplicación de la legislación.

SEÑOR ORTIZ.- No creo que la dificultad, para que los obreros que no estén sindicalizados se informen, dado que el número que va a haber en la zona franca va a ser reducido, sea insalvable. ¿En qué consiste informar? Supongo que en hacerles llegar folletos, etcétera.

SEÑOR MANTERO.- Lo fundamental es la presencia de la organización sindical en el lugar de trabajo, como elemento de apoyo al trabajador. Un trabajador no sindicalizado mal puede reclamar el salario que marca el laudo. En cambio el que lo es tiene otro respaldo.

En el interior de la República,por ejemplo, en los aserraderos de Piedras Coloradas, existe un total desconocimiento y una total desprotección por parte de los trabajadores, debido a la poca incidencia del sindicato. Ese mismo fenómeno se va a producir, con más razón, en la zona franca, si no se le da una protección debida al trabajador.

SEÑOR ORTIZ.- La ley no impide que los obreros uruguayos --ese 75% que tiene que haber-- se sindicalice, así como tampoco impide que lo hagan los extranjeros.

SEÑOR MANTERO.- No lo prohíbe pero tampoco lo promueve.

Nuestra inquietud radica en el hecho de que el Poder Ejecutivo puede disminuir el porcentaje de mano de obra nacional, y puede hacerlo sin establecer límites. De esa forma, indirectamente, aún sin prohibirlo, se estaría dando la posibilidad de que la organización sindical no se afiance en la zona franca.

SEÑOR ORTIZ.- Quiero advertir que hasta el momento el traba-

jador tenía derecho a sindicalizarse, por lo que establecerlo ahora como una obligación sería introducir una variable sustancial en las normas del país.

SEÑOR MANTERO.- Expresé que este proyecto de ley no prohíbe ese derecho, y el señor Bouza señaló que la Constitución lo promueve. No estamos diciendo que sea una obligación sino un derecho que debe promover el Estado a través de la ley. Sin embargo, eso no se hace en este proyecto; por el contrario, se dan posibilidades de que el poder administrador ponga cortapisas a ese derecho.

Reitero que no estamos hablando de sindicalización obligatoria, sino que, para cumplir con el mandato, el proyecto tendría que promover la organización sindical.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Pienso que estamos hablando de dos órdenes de ideas distintos. Por un lado, los señores delegados sostienen la posibilidad de que el trabajador se exonere voluntariamente --y mencionan que en este caso no sería así-- del amparo que le brinda el sistema de Seguridad Social. Eso merece una crítica por parte de la organización de los trabajadores aquí presente.

Por otra parte, se constata que, por más que el porcentaje de trabajadores extranjeros sea del 25%, 50% o 100% --el mencionado artículo da posibilidades de que el Poder Ejecutivo varíe la alícuota de trabajadores extranjeros-- y aunque no estén amparados por la legislación social, eso no impide que se sindicalicen.

Reitero que estamos hablando de dos aspectos distintos para los que podemos utilizar órdenes de argumentos diferentes. La libertad de organizarse sindicalmente existe aún para aquellos que no están amparados en la legislación so-

cial, porque una cosa no es condición de la otra. Se es tan trabajador cuando se está amparado por la legislación social como cuando no es así, porque existe una relación de dependencia de caracter laboral, que crea la condición de trabajador para una persona y de patrón para otra. Esos son los términos dialécticos, diríamos, en que se maneja el tema.

Me parece acertada la observación formulada por nuestros visitantes, en cuanto a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para aumentar el grado o porcentaje de trabajadores que puedan no ser nacionales. Reitero que, a mi juicio, todos se podrán sindicalizar, estén o no amparados por la legislación, ya que serán tan trabajadores unos como otros. Por supuesto, esto merecerá otro tipo de análisis.

Quiero señalar que la afiliación sindical no se promueve en el país en ningún aspecto, de la misma manera que no se promueve la afiliación política ni religiosa. Este derecho puede ser ejercido, pero no es promovido por el Estado más que en normas programáticas que impulsan la integración latinoamericana. Entiendo que realizar la promoción de la afiliación sindical sería introducir una innovación sustancial en la legislación de nuestro país.

Todos tenemos derecho a estar afiliados a alguna organización sindical; de una manera u otra, todos pertenecemos a algún gremio. Todos los que somos conscientes de que tenemos que participar en la vida a través de los cuerpos intermedios, lo hacemos y tratamos de defender nuestros intereses.

En consecuencia, vincular el artículo que modifica la alícuota de trabajadores extranjeros con este otro, no es correcto.

SEÑOR BOUZA.- El doctor Mantero explicaba algunas situaciones que se plantean en sectores trabajadores de nuestro país como, por ejemplo, el sector de los montes, aserraderos en Piedras Coloradas, etcétera.

Como sabrán los señores Senadores, es bastante complejo que, en momentos de publicarse un laudo, el trabajador pueda conocer cuáles son sus derechos por sí solo. Lo que sucede, entonces, es que muchas veces no se cumplen los laudos. Es de señalar que toda la población debería estar en conocimiento de la fijación del salario mínimo nacional. Sin embargo, en el interior de nuestro país, sobre todo en la frontera, hay zonas en las que no se cumple con el salario mínimo nacional, que se supone debe ser de conocimiento de esos

trabajadores que no lo cobran. Esto se debe a la ausencia de una organización sindical o, si existen, a su debilidad.

En consecuencia, es muy importante la fortaleza de la organización sindical a efectos de amparar al trabajador en el cumplimiento del laudo y en la Seguridad Social.

Según menciona el informe de la OIT, la organización sindical en aquellos países de América Latina en que existen zonas francas, es inexistente o no funciona. Además, se constata que en algunos países la relación laboral se establece a través de un contrato individual de trabajo entre el trabajador y el patrono. Podemos apreciar, entonces, que la debilidad de la organización sindical habilita la existencia del contrato individual de trabajo. Asimismo, es posible que existan sectores de trabajadores que estén desamparados en cuanto a la Seguridad Social.

Este tema nos preocupa y entendemos que hay que encontrar soluciones. Es cierto que los derechos que están estampados en la Constitución los puedo utilizar si quiero. Sin embargo, por las características especiales del trabajador organizado sindicalmente, la Constitución establece que es necesario promover la organización sindical. También hay que tener en cuenta que el informe de la OIT indica que en las zonas francas se instalan dos industrias que en nuestro país son conflictivas: textiles y vestimenta y la industria de marroquinería. En el momento actual, hay problemas graves en el sector de la industria textil por falta de mano de obra y, en el de vestimenta y marroquinería como consecuencia del desconocimiento de la organización sindical y de la persecución hacia el militante y dirigente sindical por parte de las patronales. En el caso de la zona franca, esto se produciría con mayores facilidades de acuerdo con lo que permiten hacer los artículos 18 y 20.

SEÑOR SENATORE.- Tal como expresó el señor Senador Lacalle Herrera, el artículo 20 --adelanto que tengo observaciones a formular-- no implica que el Estado deba realizar una promoción de la sindicalización.

Entiendo que la zona franca es un enclave aduanero. Sin embargo, considero que no es correcto realizar una vinculación con respecto a la sindicalización y promoción de la actividad del trabajador. Pero hay algo que va más allá del texto del proyecto, por lo que es necesario recurrir a los hechos reales. Debemos analizar la experiencia de otras organizaciones que se han dedicado al estudio del problema que estamos considerando.

Quiero señalar que soy absolutamente contrario a que el Poder Ejecutivo tenga tanta libertad con relación al porcentaje de empleo de trabajadores uruguayos --ya sean nacionales o legales-- en la zona franca.

SEÑOR MANTERO.- Declaro que no conocía el mecanismo y deseo hacer algunas precisiones en relación a lo que afirmaba el señor Senador Lacalle Herrera, en cuanto a la temática que estamos tratando.

El señor Senador Lacalle Herrera decía que las normas a que nosotros aludíamos eran programáticas, y creo que no lo son; todas las normas que establecen derechos y garantías en la Sección II, aún en ausencia de reglamentación, son autoejecutables. En el marco jurídico que estamos manejando, desde el punto de vista del derecho de trabajo y del derecho colectivo del trabajo, Uruguay es uno de los pocos países --junto con Italia-- que carece de legislación en materia sindical, debido a la propia naturaleza del texto constitucional. Sin embargo, se ha dicho que en países con estas características es recomendable --por el principio de promoción sindical-- una legislación de apoyo al sindicalismo. Por lo tanto, no veo qué objeción existiría para establecer algún tipo de apoyo a través de esta Ley de Zonas Francas. Precisamente, lo que intentamos promover es el cumplimiento del mandato constitucional, de promover el sindicalismo, a través de una legislación de apoyo, que podría consistir en la posibilidad de que se otorgue "el marchamos sindical", o la "marca sindical", como forma de garantía.

Además, tengo otra inquietud también de origen constitucional. En su artículo 55 la Constitución marca la necesidad de que la distribución del trabajo sea equitativa. Por la vía de un decreto del poder administrador se podría estar subordinando este principio.

Si el Poder Ejecutivo, por decreto, determina que el porcentaje de trabajadores extranjeros en condiciones determinadas, sea del 90%, no estaríamos creando mano de obra nacional ni distribuyendo equitativamente el trabajo, tal como lo manda la Constitución. Por otra parte, uno de los fines de la ley --según lo expresa en su artículo 1º-- es crear mano de obra.

SEÑOR LACALLE HERRERA.- Aunque no tengo presente el artículo 55, porque no soy especialista en Derecho Constitucional, me parece que la Constitución se aplica a todos los habitantes de la República, sin desmedro de su nacionalidad y los trabajadores que están protegidos son, tanto los extranjeros, como los nacionales.

rp.1

25 x

(Dialogados)

SEÑOR MANTERO.- Lo que me preocupa es que si el proyecto tiende a fomentar la mano de obra, porque existe un gran desempleo en el país, y nosotros posibilitamos que ella se cree, pero no en beneficio del trabajador uruguayo, la finalidad de la Ley no se vería cumplida en ese aspecto.

Como delegación sindical, tenemos la preocupación de proteger la mano de obra nacional, sin ánimo chauvinista.

SEÑOR ORTIZ.- Uno de los ideales de quienes estamos estudiando esta ley consiste en que en las Zonas Francas se instalen industrias nuevas, que no compitan con las nacionales.

Esas industrias nuevas pueden ser muy sofisticadas y quizás no haya mano de obra nacional apta; entonces, deberá admitirse que, en una primera etapa, se traigan obreros extranjeros. Por ejemplo, si se instala una firma para fabricar microscopios, el Uruguay no tiene por el momento obreros aptos para ello y, por lo tanto, no se puede exigir el empleo de mano de obra nacional.

Por otra parte, ¿qué sería entonces lo indicado?

El artículo menciona razones de interés general, ante lo cual nadie puede oponerse pero la duda consistiría en quién determina ese interés general. ¿A qué garantías aspiran ustedes, a que en lugar de ser el Poder Ejecutivo, sea el Parlamento o el PIT-CNT quien resolviera si es necesario admitir un porcentaje mayor? Comprendo la inquietud pero no advierto exactamente cuál sería la posible solución a adoptar.

SEÑOR MANTERO.- El señor Senador Ortiz planteaba que los miembros de la Comisión aspiraban a que las industrias instaladas en la Zona Franca fueran novedosas. A eso le respondo que la experiencia señala que las industrias que se instalan son la textil, la maquiladora en general y la de vestimenta, que no son novedosas ni fabrican microscopios, sino que exigen mano de obra no calificada, femenina y notoriamente barata. Nosotros nos manejamos con la experiencia que se ha producido a nivel mundial.

SEÑOR ORTIZ.- De todos modos, al Poder Ejecutivo le será muy difícil invocar razones de interés general para admitir

un porcentaje mayor del 25% de mano de obra extranjera, porque aunque no comparta ese pensamiento, por lo menos tiene que disimularlo. Para dictar un decreto que exprese que a determinada industria se le permite que, en lugar de tener el 75% de mano de obra uruguaya, tenga solamente el 10%, debe argumentarlo de alguna forma, cosa que no podrá hacer tratándose de esas industrias que usted menciona.

SEÑOR MANTERO.- Lo que sucede es que esa norma es una especie de cheque en blanco y uno no puede prever qué contenido puede tener ese concepto de interés general. Quizás élmismo implique que una empresa exija tener, para instalarse, el 100% de mano de obra extranjera y puede entenderse perfectamente que eso responde al interés general. En ese caso, no estaríamos de acuerdo. El defecto que percibimos es que la norma es demasiado amplia, no tiene contenido y deja demasiada discrecionalidad al Poder Ejecutivo que actúe en la oportunidad. Debemos pensar en que esta ley tendrá una proyección de muchos años. Estamos ante una norma que puede cambiar, prácticamente, la intención que tuvo el legislador cuando la redactó, que fue crear mano de obra y no tenemos ningún tipo de garantías.

Eventualmente, podría establecerse algún criterio a los efectos de definir cuál es el interés general. Por ejemplo, si se entendiera que algún conflicto en la zona franca altera un servicio que es esencial, estaría comprometido el interés general porque está en peligro la vida o la salud. De acuerdo al artículo 24 del proyecto se eliminarían los monopolios del Estado. Si se instala una empresa a producir energía, dentro de la zona franca, eso puede ser un servicio esencial.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Qué relación tiene con la mano de obra extranjera o nacional?

SEÑOR MANTERO.- Estoy hablando de cuáles son las reglas del juego y, concretamente, de la norma a aplicar, porque por interés general puede entenderse muchas cosas.

SEÑOR BATLLE.- Deseo intervenir brevemente para señalar que me parece que estamos totalmente fuera del tema. A título de imaginar situaciones podríamos imaginar cualquier circunstancia, lo que llevaría a que cayéramos de un extremo a otro y de una situación a otra. Pero por ésta vía me parece que la muy interesante exposición de los representantes del PIT-CNT perdería totalmente su perfil. Creo que ellos ya han

manifestado claramente cuáles son sus objeciones, lo que consta en la versión taquigráfica. Por otra parte, han señalado que ratificarán sus puntos de vista a través de un documento que nos harán llegar. Pienso que es lo que corresponde porque esa misma mecánica la hemos aplicado con las demás delegaciones que nos han visitado, como la Cámara de Industrias. Si entramos a considerar este proyecto en su texto y a imaginar todas las posibilidades, terminaremos hablando de las circunstancias que se podrán dar de medidas prontas de seguridad dentro de las zonas francas, y nos estaremos yendo fuera del asunto en discusión. Hay un texto, se han manifestado las objeciones que él merece y se nos hará llegar su ratificación por escrito. Vamos a limitarnos, entonces, a discutir las objeciones y no las posibilidades que cada uno pueda imaginar acerca de lo que pueda suceder. En las zonas francas como en cualquier otro punto del territorio nacional van a regir las normas constitucionales aplicables a todas las circunstancias y situaciones sin necesidad de que se expliciten en este proyecto que tiene un sentido completamente distinto y que recoge una experiencia mundial que se ha dado en la práctica en los diferentes países, pues existen más de 500 zonas francas en el mundo. Todos conocemos cuál es la situación laboral y general que en ellas se da. Esto no quiere decir que vayamos a copiar lo que existe; podemos innovar. Este proyecto, inclusive, recoge la experiencia legal de distintas zonas de diferente naturaleza. Por lo tanto, me parece que lo que corresponde es no llegar a extremos de imaginación en cuanto a las posibilidades de lo que podrá acaecer, porque entonces sí no habrá ninguna ley que sirva para algo, porque todas ellas tendrán que prever todas las circunstancias posibles que se puedan dar en el mundo de la realidad y de la ficción. Este proyecto es muy concreto y se refiere a un tema muy específico. Repito que debemos limitarnos a considerar este tema porque de lo contrario esta discusión se transformará en una conversación muy interesante pero que se saldrá del contexto.

SEÑOR SENATORE.- La interrupción del señor Senador Batlle me lleva a hacer una primera reflexión. Es cierto que este intercambio de opiniones ya se ha dado en otras oportunidades. En las reuniones que hemos mantenido con otras delegaciones también se han planteado las posibilidades que se podrían dar. Inclusive, cuando recibimos a la Cámara de Industrias escuchamos la opinión de sus integrantes que no estaban de acuerdo con la mayoría que existía en otro momento, porque la conformación de la Cámara ahora ha variado.

rp.4

Es decir que hemos discutido y previsto algunas de las posibles consecuencias que puede acarrear este proyecto de ley. Si tuviera que definir su carácter esencial diría que salvo algunos puntos fundamentales, lo demás se deja librado al Poder Ejecutivo. A mi modo de ver, tratándose de una ley tan trascendente no se puede dejar librado a la reglamentación una serie de soluciones que podrían estar acotadas en algunos principios.

Respecto a algunas puntualizaciones que se hicieron sobre el artículo 20 del proyecto, entiendo que algunas podrían aceptarse. Además, debo señalar que algunas fueron prepuestas por los integrantes del Partido que yo represento dentro del Frente Amplio cuando este tema se discutió en la Cámara de Representantes. Por ejemplo, en casos muy excepcionales se establecía la facultad del Poder Ejecutivo de reducir del 75% al 50% para acceder a los beneficios de los usuarios de las zonas francas. Esta es una de las tantas restricciones que se pueden establecer.

En cuanto a lo que manifestaba el señor Senador Batlle de imaginar situaciones, digo que ello es posible. De todos modos, no tendría que imaginarlas si cuento con un examen general realizado por organismos internacionales acerca de las zonas francas existentes. Esas conclusiones me servirían no como puntos de imaginación sino de reflexión, a efectos de tenerlas en cuenta. Es el caso, por ejemplo, de la UNCTAD que dice que algunos de los objetivos perseguidos por el artículo 1º de este proyecto no se logran y que las conclusiones han sido decepcionantes porque la mano de obra que se utiliza es muy poco calificada y las tareas que se cumplen son las de terminación, lo que hace que no se trasmita tecnología.

La OCDE que es una organización que no puede tildarse contraria a las zonas francas --porque es la organización de los países desarrollados para la cooperación en la instalación de las zonas francas-- señala que los reducidos costos de la mano de obra que se pagan en las regiones donde se establecen las zonas francas de exportación cumplen un papel atractivo para las empresas extranjeras y el mismo está asociado no únicamente a los bajos salarios, sino también a la carencia de regulación que en general existe en las relaciones laborales de las zonas francas. El informe de la OCDE es del año 1984, es decir, no hace mucho tiempo. Allí se dice que las horas trabajadas por semana van de 48 a 60, que las vacaciones se reducen a pocos días, que las condiciones de trabajo son

malas y que en la medida en que en las zonas francas los trabajadores están generalmente aislados resulta dificultosa su organización, lo que hace que cualquier movilización sea severamente reprimida, aunque el sindicalismo no está prohibido.

Estos son hechos reales y no producto de la imaginación. También tengo conocimiento de las exigencias que ponía una empresa coreana para hacer un acuerdo con CUPESCA. Entre ellas figuraba una reglamentación sindical y que en caso de huelga se permitiera suplir a los obreros en huelga, por coreanos que se les exime del servicio militar obligatorio, quedando entonces sujetos a normas mucho más rígidas que las que pueden regir para los trabajadores que no tienen ese beneficio.

Además, están los salarios que se ligan a la evolución de la productividad, otorgando gran flexibilidad a las empresas y dificultad a los trabajadores.

Término manifestando que esto no es hacer juego de imaginación, sobre todo que estamos viendo conclusiones y resultados de hechos que se están produciendo en las zonas francas instaladas, sobre un estudio general que han hecho organismos como la UNCTAD y la OCDE. A la UNCTAD tal vez pueda vérsele alguna cosa que no le sea muy favorable, pero la OCDE pertenece a los países en desarrollo para la cooperación en la instalación de las zonas francas.

SEÑOR GROBA.- En homenaje al tiempo, señor Presidente, vamos a ser breves.

Recordando nuestras palabras iniciales, queremos manifestar que todo lo que haga mejorar la industria, el comercio y el agro, que abra fuentes de trabajo para el país, contará con el apoyo de los trabajadores.

Luego de un análisis de este proyecto de ley, nosotros hemos venido a hacerle algunas objeciones. Se hizo mención por parte del señor Senador Batlle --que creemos justa-- de que nosotros debemos traer por escrito a esta Comisión nuestras objeciones. Como ya tenemos algún borrador hecho, podemos adelantar que en contadas horas haremos llegar nuestras observaciones a la Comisión.

Además, está bien claro que los industriales nos llevan alguna ventaja en el estudio de este tema ya que han sido promotores en una primera etapa, junto al señor Presidente

jac.2

de la República, del tema de las zonas francas, según tengo entendido.

Al comienzo de la sesión de esta Comisión, el señor Senador Lacalle Herrera nos preguntó si teníamos algún proyecto alternativo. Nosotros no nos oponemos al desarrollo de la industria, como se manifestó al principio, pero voy a mencionar algo que yo había escrito que, en gran medida, coincide con el estudio que hemos hecho sobre el tema. Creo que sintetiza un poco nuestras inquietudes.

Además, quiero manifestarle al señor Senador Ortiz que hay artículos que se pueden estructurar aquí. Por la experiencia que tengo como obrero metalúrgico, puedo decir que cuando se empezaron a traer automóviles de afuera, se destrozó la industria del armado. Estaba también el armado de los televisores o elementos electrónicos que afectó mucho a nuestro gremio. Por eso es que el tema de las zonas francas nos tiene muy preocupados. Como trabajadores, nosotros podemos hacer algunos aportes diciendo en qué cosas podemos trabajar. Todos saben que tenemos una mano de obra muy especializada a pesar de que estamos un poco lejos de la tecnificación. Por supuesto que no nos oponemos a la evolución tecnológica, pero sí podemos sugerir qué cosas podemos hacer aquí en defensa de la industria nacional, del comercio y del agro. Por supuesto que no sé qué significación pueda tener el tema de las zonas francas para estos tres elementos, que son muy importantes en la vida nacional. Precisamente por lo bajo de nuestros salarios, algunos de estos gremios han pasado a ser inexistentes.

Nosotros creemos que un país que quiere el desarrollo de la comunidad no tendría que dar franquicias que nieguen la mano de obra nacional y que permita a empresas extranjeras, con personal extranjero, que violen las leyes de aportes sociales y que una vez obtenidas sus ganancias, se retiren hundiendo a la industria nacional. Nos da la impresión que este proyecto de zonas francas tiene estas características. Por supuesto que esta es una opinión más.

También estamos muy preocupados por la conflictibilidad que hay en el país. Cuando se ha mencionado por allí sobre la conflictibilidad que hay en el Uruguay, que a veces se considera que es una de las causas que cierran las puertas a la exportación --hemos dicho muchas veces que no concebimos un Uruguay sin exportaciones-- y en ese sentido, creemos que este puede ser un elemento que acentúe más, como dije, esa conflictibilidad. Consideramos que la soberanía puede verse

25 x

afectada por este tema de las zonas francas, así como las fuentes de trabajo, y el derecho a los aportes sociales. Todo eso nosotros lo vamos a defender.

Con respecto a la industria, comercio y agro, nosotros decimos que los trabajadores no estamos en contra de esos sectores. Por el contrario, de ellos depende nuestras fuentes de trabajo. Además, integran el patrimonio nacional. Para nosotros nos es muy doloroso cuando cierran fábricas, talleres o comercios.

Pensamos si no sería conveniente que esto se pueda aplicar, no sólo en el marco de las zonas francas sino al conjunto de la industria nacional. Tal vez con ello logramos dar un impulso a los industriales con verdaderos intereses nacionales para que puedan promover mano de obra, etcétera.

Tenemos una visión muy crítica de este proyecto y no creemos que le haga muy bien al país. Al respecto, hemos hablado con algunos industriales. En muchos casos coincidimos y vemos que es preocupación de todos. En la mañana de hoy, no vinimos a hacer planteamientos destructivos sino constructivos.

Finalmente, quiero manifestar a la Comisión que con mucho gusto les haremos llegar por escrito nuestros puntos de vista sobre este proyecto, que pueden ser compartibles o no pero que igualmente pueden significar un aporte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún señor Senador desea hacer uso de la palabra, la Comisión agradece la presencia de la delegación del PIT-CNT y queda a la espera del documento prometido, al tiempo que ruega que el mismo sea enviado a la brevedad posible para ser analizado, debido al interés que merece al Parlamento la opinión de los trabajadores.

(Se retira de Sala la delegación del PIT-CNT)

Se levanta la sesión.

(Es la hora 10 y 40 minutos)

jac.4